

株洲市自然资源和规划局 行政复议决定书

(2019)株资规复字第10号

申请人：吉仕照，男，汉族，1969年12月20日出生，住湖南省株洲县龙船镇龙泉村吉家组09号，身份证号码：430221196912207574。

被申请人：株洲市渌口区自然资源局，住所地系株洲县渌口镇漉浦大道26号。

法定代表人：蔡凤美，该局局长

申请人吉仕照不服被申请人株洲市渌口区自然资源局于2019年6月17日作出的《国土资源违法案件行政处罚决定书》（渌自然资罚字[2019]33号），请求撤销该决定，并责令被申请人为申请人办理集体建设用地使用权登记的相关手续予以依法受理。申请人于2019年12月25日向株洲市自然资源和规划局申请行政复议。本机关受理后，依法进行了审查，现已复议终结。

申请人称：一是申请人符合分户建房条件。申请人原有家庭人口三人，儿子已年满18周岁，现申请人已离婚，故符合《湖南省集体建设用地管理暂行办法》第27条之规定

分户建房条件。二是转让本组村民吉祥云的房屋及宅基地使用权符合《土地管理法》第二条。申请人在符合分户建房条件下，与吉祥云签订的《房屋转让协议》合法有效。三是《土地管理法》并未规定在原址拆屋改建房屋需要土地管理部门的审批，故所建房屋合法。四是处罚决定书认定占地面积 325.35 m² 错误。申请人新建房屋投影面积为 150 平方米，且位于原有宅基地范围内，比原有面积范围缩小了 40 平方米。吉祥云持有的株县 26B 集建（89）字第 6-11-12 集体土地使用证登记面积为 101 平方米，系其三间房屋及杂物。吉祥云另外的三间瓦房及部分杂屋用地约 100 平方米，系株县 26B 集建（89）字第 6-11-11 集体土地使用证，登记在吉凤楷名下，1995 年吉祥云受让了该三间房屋，其连续使用超过 20 年，故该房屋及宅基地使用权属于吉祥云，其没有及时办理变更登记不构成非法占地建房行为。涉案房屋有约 10 平方米土地超出原有滴水范围属于违法情节显著轻微，可以补办手续。五是晒坪与围栏等设施属于农业生产设施，不构成非法占地建住宅行为。综上，被申请人作出的《国土资源违法案件行政处罚决定书》（禄自然资罚字[2019]33 号）认定事实错误，适用法律不当，特此提起本行政复议，要求撤销《国土资源违法案件行政处罚决定书》（禄自然资罚字[2019]33 号），并责令被申请人为申请人办理集体土地建设用地使用权登记的相关手续予以依法受理。

被申请人称：经答复人查明，申请人在株洲市渌口区龙船镇龙泉村吉家组已拥有一处住房的情况下，购买本集体经济组织成员吉祥云宅基地及住房，后对该住房予以拆除，未进行任何用地审批许可手续，擅自占用该宗土地新建一栋三层砖混结构房屋。被申请人另委托株洲湘渌地籍测绘有限公司对违法占地进行了测量。根据《土地管理法》第 62 条之规定：“农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。”以及最高人民法院关于《印发〈全国民事审判工作会议纪要〉的通知》第 15 条的规定，申请人购买吉祥云房屋的行为本不符合我国关于宅基地分配、使用条件的规定，其自身拥有一栋住宅，未经批准又擅自新建一栋住宅，购买和新建房屋的行为均违反一户一宅的法律规定。同时申请人购房、建房时夫妻并未离婚，一家三口也未分户，不具备再次申请建房的资格和条件。此外申请人称其原址改建无需审批也于法无据。现行法律法规及政策规定，无论是新址新建还是原址重建，均需审批。况且申请人购买吉祥云房屋后新建房屋是属于新址新建，不是原址重建，原址重建的主体应当是吉祥云，而不是申请人。根据《物权法》的规定，不动产物权的变动以登记为准，申请人购买吉祥云房屋后，并未进行变更登记，该房屋及宅基地所有权及使用权人仍是吉祥云，物权并未发生转移。因此申请人购房、建房的行为均违反法律的规定，被申请人认定

其构成非法占用土地的行为事实清楚，证据确凿，依据《土地管理法》第 62 条、第 77 条之规定对其作出行政处罚，适用法律正确。故请求复议机关依法维持答复人作出的行政处罚决定。

经审理查明：申请人吉仕照户籍位于湖南省株洲县堂市乡龙泉村吉家组。2017 年 8 月 7 日，申请人与案外人吉祥云签订了《宅基地转让协议》，约定由申请人以 35000 元的价格受让案外人吉祥云位于吉家组的六间房屋及宅基地和谷坪的土地使用权。2017 年 8 月申请人将受让的房屋拆除后开始动工新建房屋，并于 2018 年端午节前后完工。此后 2018 年 9 月 19 日，申请人开始建设围墙，并与案外人吉正国户发生纠纷。2018 年 10 月，被申请人发现申请人吉仕照建设房屋行为后开始立案调查。调查过程中，被申请人相继问询了吉正国、余江（时任龙泉村书记）、明翠群、吉祥云等人，并制作了调查笔录。2019 年，株洲湘渌地籍测绘有限公司对申请人户新建房屋用地进行了测量，并制作了《吉仕照涉嫌违法占地测量用地范围图》，该图载明现场指界见证人：王辉、刘佳、吉正秋三人，同时吉祥云于 2019 年 4 月 30 日在图纸上确认测量定界范围和本人指认界限一致。2019 年 6 月 17 日，被申请人作出了《国土资源违法案件行政处罚听证告知书》（渌自然资听告字[2019]33 号），该告知书确认主要事实内容为“申请人户在未取得相关用地审批许可手续的情

况下，擅自在湖南省株洲市渌口区龙泉镇龙泉村吉家组的土地上新建住宅。经实地测量，住宅为三层砖混结构，房屋及设施总占地面积 325.35 平方米。”该告知书认为申请人的行为已构成未批先用非法占用土地行为，根据《中华人民共和国土地管理法》第七十七条规定拟作出限期拆除及责令退还土地的行政处罚，该告知书同时告知了申请人享有陈述、申辩和听证的权利。被申请人将该告知书于 2019 年 6 月 25 日在《法制日报》进行了公告。2019 年 9 月 16 日，被申请人作出了《国土资源违法案件行政处罚决定书》（渌自然资源罚字[2019]33 号），认定申请人行为构成非法占地，并根据《中华人民共和国土地管理法》第七十七条作出了如下行政处罚：“责令申请人拆除在非法占用的土地上新建的房屋及其他设施；责令申请人将非法占用的土地退还给株洲市渌口区龙船镇龙泉村集体。”被申请人将该处罚决定于 2019 年 9 月 24 日在《法制日报》进行了公告。

本复议机关认为：本案系行政处罚引发的复议案件。依据《行政处罚法》及相关法律法规规范性文件的规定，行政机关在发现违法线索时应当在立案后依照法定程序和要求开展调查取证工作。根据《国土资源违法行为查处工作规程》（国土资发〔2014〕117 号）第 8.2.4.6：“现场勘测应当告知当事人参加。当事人拒绝参加的，不影响勘测进行，但可以邀请案件发生地村（居）委会等基层组织相关人员作为

见证人参加。必要时，可以采取拍照、录像等方式记录现场勘测情况。”的规定，被申请人在对案涉占地行为进行现场测量时，应当告知本案申请人参加。但本案中，被申请人既未提供其告知了申请人参加现场勘测的证据，也未提供勘测时现场见证人的具体身份信息。同时，该现场测量图载明日期为“2019.01”，但其内容又记载案外人吉祥云确认时间为2019年4月30日，记载时间相矛盾且被申请人并未提供合理说明。因此，被申请人的现场测量的调查取证程序严重违反《国土资源违法行为查处工作规程》的相关规定，而该现场测量结果是案涉行政处罚的主要证据，故而被申请人作出的案涉行政处罚属程序严重违法。此外，申请人在其复议申请书要求“责令被申请人为申请人办理集体土地建设用地使用权登记的相关手续予以依法受理”，根据《不动产登记暂行条例实施细则》第四十一条及2020年1月1日经修订后正式实施的《中华人民共和国土地管理法》第六十二条第四款：“农村村民住宅用地，由乡（镇）人民政府审核批准。”，农村村民申请宅基地应当先经由所在乡（镇）人民政府审核批准，在获得批准手续后再向不动产登记部门申请办理相应不动产登记手续。同时，因案涉行政处罚结果对于申请人是否可以取得宅基地审批手续具有直接影响，申请人应待案涉行政处罚事宜完结后再根据具体情况主张权利，故申请人的该项复议请求不属于本复议案件审理范围，本复议机关不予

支持。综上，根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第（三）项、《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十八条的规定，决定如下：

1、撤销被申请人株洲市渌口区自然资源局 2019 年 6 月 17 日作出的《国土资源违法案件行政处罚决定书》（禄自然资源罚字[2019]33 号）；

2、驳回申请人其他复议请求。

如不服本决定，可自收到本决定起 15 日内向人民法院提起行政诉讼。



